

Jenaer Schriften zur Wirtschaftswissenschaft

Langfristorientierung in der Arbeitsmarktpolitik

Andreas Freytag und Simon Renaud

23/2004

Arbeits- und Diskussionspapiere
der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Friedrich-Schiller-Universität Jena

ISSN 1611-1311

Herausgeber:

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Friedrich-Schiller-Universität Jena
Carl-Zeiß-Str. 3, 07743 Jena
www.wiwi.uni-jena.de

Schriftleitung:

Prof. Dr. Hans-Walter Lorenz
h.w.lorenz@wiwi.uni-jena.de
Prof. Dr. Armin Scholl
a.scholl@wiwi.uni-jena.de



"Langfristorientierung in der Arbeitsmarktpolitik"

Oktober 2004

von Andreas Freytag und Simon Renaud*

Zusammenfassung:

Seit mehr als 30 Jahren ist in Deutschland ein treppenförmiges Anwachsen der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. Meist wurde auf diese Entwicklung mit eher kosmetischen Reformen reagiert, die fundamentalen Ursachen wurden nicht angegangen. Diese Vorgänge stellen die Sozialsysteme vor große Herausforderung und bedrohen zunehmend den wirtschaftlichen Wohlstand. Im Rahmen der Hartz-Reformen wird nun versucht, insbesondere durch eine Änderung der Anreiz- und Vermittlungssysteme den Problemen des Arbeitsmarktes zu begegnen. Im vorliegenden Artikel werden die Auswirkungen einiger zentraler Punkte der Reformen vor dem Hintergrund gängiger Arbeitsmarkttheorien untersucht und einen weitergehenden Reformvorschlag vorgestellt, der direkter an den Ursachen der Arbeitslosigkeit ansetzt.

Abstract:

Since more than 30 years, there has been an increase in german unemployment. Economic policy, in most cases, has reacted to this with only small changes in labour market institutions, the fundamental causes of the problems remain unsolved. This behaviour endangers the systems of social security and economic welfare. Latest labour market reforms try to solve the problems mainly by increasing the incentives to work and through better placement. This article looks at the main points of the reforms in the background of standard labour market theories and makes further suggestions to solve the fundamental causes of unemployment.

Keywords: Hartz, Arbeitsmarktreformen, Arbeitslosenversicherung, Lohnbildung

JEL-Classification: J31, J51, J65

*

Friedrich-Schiller-Universität Jena, Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik II, Carl-Zeiß-Str. 3, D-07743 Jena, Tel.: ++49 3641 943 250, Fax: ++49 3641 943 252, E-mail: a.freytag@wiwi.uni-jena.de, s.renaud@wiwi.uni-jena.de. Der Aufsatz entstand im Rahmen eines Forschungsprojekts "Wirtschaftsordnung und Unabhängigkeit der Geldpolitik in einer erweiterten EWU" für das Otto-Wolff-Institut in Köln. Die Autoren bedanken sich außerdem bei Dorothea Alewell, Uwe Cantner und Lothar Funk für sehr wertvolle Anregungen.

Langfristorientierung in der Arbeitsmarktpolitik

von Andreas Freytag und Simon Renaud

„We are indeed already experiencing a pronounced decline of the rule of law in the field of labour.“ (Hayek 1960/1978, S. 283)

I. Einführung

In einigen Bereichen der Wirtschaftspolitik hat sich mittlerweile die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Wirtschaftspolitik bestimmten Regeln folgen sollte und hierbei ein klares Assignment notwendig ist. Sowohl in der Geldpolitik als auch in der Wettbewerbspolitik folgen mittelunabhängige Institutionen, nämlich die Zentralbanken sowie die Kartell- und Regulierungsbehörden, politisch vorgegebenen Zielen. Auf Dauer und im Durchschnitt erreichen diese unabhängigen Institutionen ihre Ziele; die langfristigen Erfolge dieser Politik sind empirisch nachweisbar.¹

Dieser langfristigen, regelgebundenen Orientierung steht in anderen Politikfeldern eine am kurzen Ende orientierte interventionistische Politik gegenüber. Die Arbeitsmarktpolitik ist hierfür ein gutes Beispiel. Die Arbeitsmarktregulierung sieht zwar im Grundsatz eine hohe Unabhängigkeit der Tarifpartner vor; die Tarifautonomie gewährt ihnen das Recht, die Löhne ohne staatliche Intervention auszuhandeln. Derartige Tarifverträge – obwohl nur zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden abgeschlossen – haben auch durch die Instrumente der Allgemeinverbindlichkeit und des Tarifvorrangs eine hohe Breitenwirkung; sie können nahezu sämtliche Arbeitsanbieter betreffen.² Zwar spielen Allgemeinverbindlichkeitserklärungen in der Praxis nur eine geringe Rolle (Lesch 2003, S. 10); allerdings sind zum einen zentrale Tarifverträge für

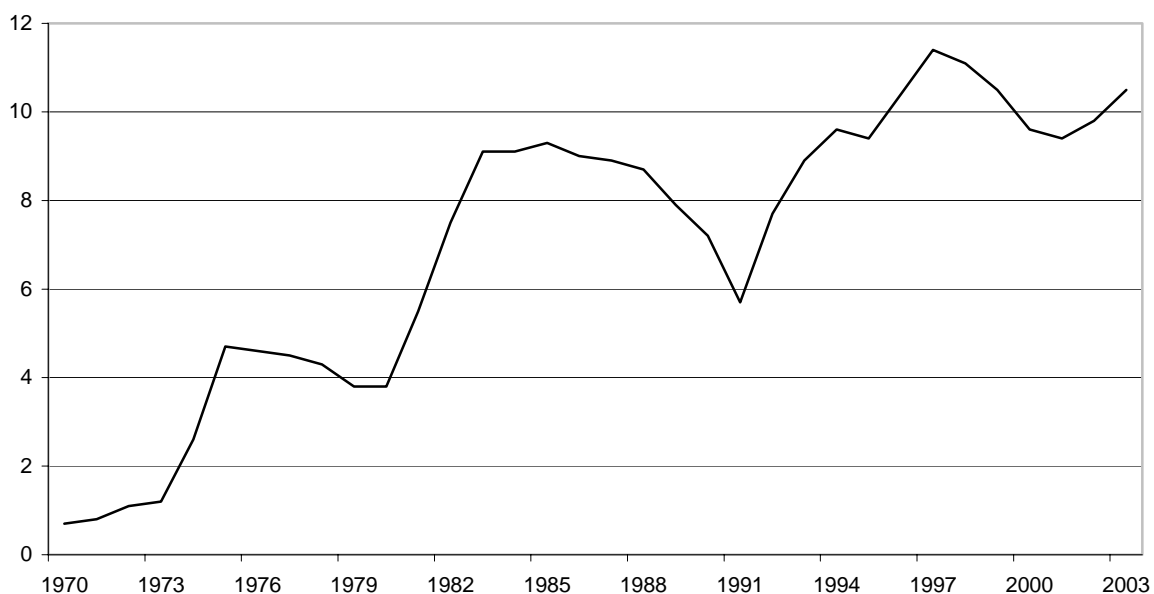
¹ Insbesondere der Fall der unabhängigen Zentralbank ist mittlerweile empirisch gut erforscht. Die Inflationsraten in Ländern mit unabhängigen Zentralbanken sind niedriger als in Ländern, in denen die Notenbank durch die Regierung gesteuert wird. Für einen Überblick über die existierende Literatur siehe z.B. Berger et al. (2001).

² Ein Tarifvertrag kann nach § 5 Abs. 1 Tarifvertragsgesetz vom Bundesminister für Arbeit für allgemeinverbindlich erklärt werden, wenn ein Ausschuss aus je drei Vertretern von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerspitzenorganisationen dem zustimmt und mindestens 50% der Beschäftigten bei tarifgebundenen Arbeitgebern beschäftigt sind. Zudem muss ein öffentliches Interesse vorliegen. Zur Abwehr eines sozialen Notstandes kann von beiden Voraussetzungen abgewichen werden.

allgemeinverbindlich erklärt, und zum anderen besteht die glaubhafte Drohung, einen Tarifvertrag für allgemeinverbindlich zu erklären, wenn die Tarifbindung erodiert. Jüngste politische Diskussionen um eine Vereinfachung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung führen zu einer weiteren Verstärkung dieser Drohung.³

Dem Grundsatz der Unabhängigkeit läuft zuwider, dass die Tarifpartner für die unbeabsichtigten Ergebnisse ihrer Verhandlungen, nämlich einem Anstieg der Arbeitslosigkeit (Abbildung 1), nicht verantwortlich gemacht werden. Die Verantwortlichkeit für die Arbeitslosigkeit liegt generell beim Staat.

**Abbildung 1: Entwicklung der Arbeitslosenquote in
Deutschland seit 1970**
(Angaben in % der Erwerbspersonen)



Quelle: Eigene Darstellung.

Basisdaten: SVR (2003), Tabelle 19* sowie Bundesagentur für Arbeit.

Bis 1991: Nur Westdeutschland, ab 1992: Gesamtdeutschland

³

So wird diskutiert, den Schwellenwert für den Beschäftigungsgrad bei tarifgebundenen Arbeitgebern zu senken und die Notwendigkeit der Zustimmung der Arbeitgeberverbände, wie in der Bauwirtschaft, zu streichen (o.V. 2004)

Die Arbeitslosigkeit lässt sich nach ihrer Entstehung in unterschiedliche Kategorien unterscheiden. Neben konjunktureller und Sucharbeitslosigkeit ist vor allem die strukturelle Arbeitslosigkeit, d.h. die Häufung der Arbeitslosigkeit bei bestimmten Gruppen bzw. die Langzeitarbeitslosigkeit das hauptsächliche Problem in Deutschland. Die jüngsten Reformen auf dem Arbeitsmarkt sollen die Eigenverantwortung der von Langzeitarbeitslosigkeit Betroffenen stärken. Die Maßnahmen setzen vor allem an der Verbesserung der Vermittlung und den Anreizen zur Arbeitsaufnahme und somit zuvorderst am Problem der Sucharbeitslosigkeit an. Viele Kritiker sehen in diesen Reformen nicht die erhoffte Wende auf dem Arbeitsmarkt: Zwar sei es richtig, die Anreize auf der Angebotsseite richtig zu setzen, solange die Nachfrageseite jedoch wegen Lohnrigiditäten nicht reagieren könne und solange es ein fundamentales Missverhältnis zwischen offenen Stellen und Arbeitslosen gebe, ließe sich das Problem nicht lösen. Wir werden diese Kritik ernst nehmen und der Frage nachgehen, ob und inwieweit die Hartz-Reformen die Anreizstrukturen auf eine langfristige Beschäftigungssicherung umstellt.

Eine alternative Möglichkeit, die ökonomische und die politische Rationalität besser als mit diesen Ansätzen zusammenzubringen, wäre eine klare Zuweisung der Verantwortlichkeiten am Arbeitsmarkt, wie dies im Falle der Bundesbank bzw. EZB für die Geldpolitik bereits gehandhabt wird. Ein alter Vorschlag, den wir hierbei wieder aufgreifen wollen, beinhaltet die vollständige Verantwortung der Tarifpartner für die Arbeitslosenversicherung. Hohe Arbeitslosigkeit führt damit zu hohen Ausgaben für die Versicherung, d.h. konkret für die Tarifpartner als Träger, wodurch das Beschäftigungsziel mehr als bisher in den Mittelpunkt rückt.

Der weitere Verlauf des Papiers gliedert sich wie folgt: Abschnitt II beleuchtet die politische Ökonomik der Tarifautonomie. In Abschnitt III werden die Kernpunkte der Hartz Reformen und ihre möglichen Auswirkungen im Rahmen gängiger Arbeitsmarkttheorien analysiert. In Abschnitt IV stellen wir mögliche Ansatzpunkte für weitere Reformen des Arbeitsmarktes vor, die der Vorteilhaftigkeit eines klaren Assignment Rechnung tragen sollen. Schlussfolgerungen werden in Abschnitt V gezogen.

II. Politische Ökonomik der Tarifautonomie

Das derzeitige Assignment der für den Arbeitsmarkt wichtigsten Variablen, des Lohnes und der Beschäftigungshöhe, ist offenbar zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit untauglich. Die Lohnbildung der Arbeitnehmer im unteren und mittleren Qualifikationssegment wird vor allem mittels der Tarifverträge auf zentraler Verbandsebene durch die Tarifpartner bestimmt, die nicht in erster Linie an Vollbeschäftigung interessiert sind und damit negative Externalitäten, also Arbeitslosigkeit erzeugen, für die sie nicht aufkommen müssen. Insofern die Arbeitslosigkeit durch die Lohnhöhe und Lohnstruktur verursacht ist, stellt sich die Frage nach der Rationalität der Tarifparteien, zu beschäftigungsfeindlichen Lohnabschlüssen zu kommen.

Zum einen ist das gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsziel nicht explizit im Zielkatalog der beiden Tarifpartner geführt, denn sie vertreten partikulare Interessen, d.h. das Wohl und Wehe ihrer jeweiligen Mitglieder ist im Fokus.⁴ Zum anderen ist das Verbandsinteresse nicht notwendigerweise mit dem Interesse der Mitglieder identisch; es besteht ein Prinzipal-Agent-Problem (Külp 1994, S. 437ff).

Auf Seiten der Gewerkschaften besteht noch am ehesten eine Interessenkongruenz zwischen Mitgliedern und Funktionären, da die Mitglieder aus gestiegenen Löhnen direkt (wenigstens ex-ante) einen Nutzen ziehen können. Zwar stellt der Tarifabschluss aufgrund des Tarifvorbehalts quasi ein öffentliches Gut dar (Franz 2003, S. 238), jedoch macht es für die Gewerkschaft Sinn, einen möglichst hohen Lohn zu verhandeln, kann doch derart die Außenseiter-Konkurrenz vermieden werden (Insider-Outsider Problematik, genauer auf S. 11f), da es sich für den Unternehmer durch die Gewinnreduktion lohnt, bei der geringeren Beschäftigung zu bleiben. Dies gilt umso mehr, als dass arbeitslose Gewerkschaftsmitglieder keinen Beitrag zu entrichten haben und ihre Situation somit für die Funktionäre nicht mehr bzw. deutlich abgeschwächt entscheidungsrelevant ist: Ex-ante wird die Lohnverhandlung mit dem Ziel geführt, den beschäftigten Median-Gewerkschaftsmitgliedern bei möglichst hoher

⁴

Dies ist ein rationales Verhalten, das hier nicht bewertet wird.

Lohnsteigerung den Arbeitsplatz zu sichern.⁵ Steigt die Arbeitslosigkeit aufgrund eines Schocks an, wird dies ex-post akzeptiert, und es werden keine Versuche unternommen, Arbeitsplätze für die in die Arbeitslosigkeit Entlassenen, die nun Konkurrenz für die Insider darstellen, durch Lohnverzicht zu schaffen.⁶ Dieser Zusammenhang liefert auch einen Erklärungsbeitrag für den treppenförmigen Anstieg der Arbeitslosigkeit, wie er in Abbildung 1 zu erkennen ist (Prinz 2004, S. 317).

Auf der Seite der Arbeitgeberverbände kann ein Interessenkonflikt zwischen den Mitgliedsunternehmen und den Funktionären bzw. zwischen großen und kleinen Mitgliedsunternehmen beobachtet werden. Die Verbandsfunktionäre ziehen ihre Daseinsberechtigung vor allem aus der Existenz der Tarifautonomie, d.h. sie benötigen die Gewerkschaften und die autonom geführten Tarifverhandlungen.⁷ Ihr Interesse an dezentralen, also eher beschäftigungsorientierten Lohnverhandlungen ist gering; zentrale Lösungen stärken die Verbandsmacht. Dabei ist selbstverständlich kein grundsätzliches Interesse an überhöhten Löhnen zu erwarten. Allerdings ist ebenso wenig ein Interesse an deutlich sinkenden Löhnen oder an sich häufig ändernden Lohnstrukturen realistisch. Vielmehr dürfte der Verband auf ein gutes Auskommen mit dem Tarifpartner ohne staatliche Eingriffe Wert legen.⁸ Dieses Problem wird zusätzlich verstärkt durch den Konflikt zwischen großen und kleinen Mitgliedsunternehmen. Dies gilt zumindest solange, wie die Verhandlungen auf Industrieebene geführt werden. Größere Unternehmen sind eher in der Lage, auf stärkere Lohnsteigerungen zu reagieren, indem sie die Produktion auslagern oder kapitalintensiver gestalten. Zudem fürchten sie betriebliche Arbeitskämpfe, von denen sie bei Verhandlungen auf betrieblicher Ebene vermehrt betroffen wären (Streeck und Rehder 2003, S. 3). Für kleinere Unternehmen bestehen diese Möglichkeiten weniger. Mit höheren Lohnabschlüssen im Flächentarifvertrag kann es den großen Unternehmen mithin gelingen, die Wettbewerbsfähigkeit kleinerer Unternehmen zu beschneiden. Diese

⁵ Eine andere Interpretationsmöglichkeit stellt z.B. die Maximierung der Löhne unter der Nebenbedingung der Beschäftigung dar.

⁶ Es gibt sicherlich Grenzen für dieses Verhalten, z.B. wenn die Mitgliederzahl aufgrund der steigenden Arbeitslosigkeit stark schrumpft.

⁷ In diesem Sinne siehe Stumpfe (1998).

⁸ Aus dieser Perspektive scheint das Scheitern des Bündnisses für Arbeit im Jahre 2003 weniger einem Konflikt der Tarifpartner als ihrem Konsens geschuldet.

Zusammenhänge kann man auch anhand des Organisationsgrades der Arbeitgeberverbände erkennen: Misst man diesen anhand der Beschäftigten, so liegt er um etwa 20 Prozentpunkte höher als gemessen anhand der Betriebe (Franz 2003, S. 264). Anders gewendet: Offenbar sind Flächentarifverträge für Großunternehmen tatsächlich attraktiver als für kleinere Betriebe (o.V. 2004). Große Unternehmen können zusätzlich einen höheren Einfluss auf die Verbandsführung geltend machen, so dass ihre Interessen besser vertreten sind.

Das so beschriebene rationale Verhalten der Tarifpartner führt letztlich zu ökonomisch suboptimalen Ergebnissen, nämlich zu beschäftigungspolitisch überhöhten Löhnen und, daraus resultierend, zu einer über die politisch „geduldete“ Quote hinausgehende Arbeitslosigkeit. Im übrigen gibt dieses Regime nur wenig Anreize zur sektoralen Lohnspreizung, da die Industriegewerkschaften durch ihre Mitglieder verglichen werden; folglich findet man sog. Geleitzug-Tarifverträge vor. Es wäre mithin Aufgabe der Politik, mit Hilfe der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Anreize für die Tarifpartner so zu setzen, dass deren einzelwirtschaftlich rationales Verhalten gesamtwirtschaftlich bessere Ergebnisse erzeugt. Die Politik hat bisher meist mit diskretionären Maßnahmen reagiert. Dazu zählten in der Vergangenheit die Revision der Arbeitslosenstatistik, die Tendenz zur Frühverrentung sowie die Erhöhung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik. Zum Teil können solche Maßnahmen, wie im Falle der ABM, durch eine Erhöhung der Lohnnebenkosten das Problem der Arbeitslosigkeit womöglich noch verschärfen. Die jüngsten Reformen – bekannt als Hartz-Reformen – gehen neue Wege und setzen vor allem an der Arbeitsvermittlung sowie an den Anreizen für Beschäftigungslose an. Inwieweit dies die Anreize der Tarifpartner hin zu einer beschäftigungsfreundlichen Lohnpolitik verändert, wird im folgenden Abschnitt diskutiert.

III. Die Hartz-Reformen

Nachdem Ende des Jahres 2001 bekannt wurde, dass die Vermittlungsstatistiken der Bundesanstalt für Arbeit fehlerhaft waren, wurde die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ eingesetzt, mittlerweile meist nach dem Leiter

der Kommission, Peter Hartz, kurz „Hartz-Kommission“ genannt. (Steck und Kossens 2003).

Ein erheblicher Teil der von dieser Kommission erarbeiteten Reformen (Tabelle 1) setzt direkt an der Verbesserung des Vermittlungsprozesses an. Zu nennen sind hier die sofortige Vermittlungsaktivität nach Kündigung, intensivere Betreuung der Arbeitslosen, geringere Zumutbarkeitsregelungen sowie die Verstärkung der Leiharbeit auch durch die Schaffung von Personal-Service-Agenturen (PSA). Sicherlich kann eine Verbesserung der Vermittlungstätigkeit einige unbesetzte Stellen und Arbeitslose an einigen Stellen zusammenbringen, und auch Leiharbeit kann zu einer Verringerung der Arbeitslosigkeit beitragen, insbesondere weil mit dieser andere Probleme des deutschen Arbeitsmarktes gelindert werden können (Ochel und Werding 2002). So kann durch Leiharbeit der rigide Kündigungsschutz teilweise umgangen werden.⁹

Weitere Teile der Reformen haben indirekte Einflüsse auf das Suchverhalten der Arbeitnehmer. Prinzipiell funktionieren Arbeitssuchmodelle wie folgt: ein Arbeitnehmer auf der Suche nach einem Arbeitsplatz vergleicht Kosten und Nutzen der Arbeitsplatzsuche. Die Ablehnung eines Stellenangebotes verursacht Kosten in Form des entgangenen Einkommens, welches mit steigender Lohnersatzleistung geringer wird. Andererseits besteht bei längerer Suchdauer die Möglichkeit, dass der Suchende ein Stellenangebot mit einem höheren Lohn erhält. Aus dieser Nutzenmaximierung ergibt sich ein individueller Reservationslohn, ab dem der Arbeitssuchende eine Stelle annimmt. Der Reservationslohn lässt sich somit durch eine Variation der Lohnersatzleistungen beeinflussen (Christensen 2004). Eine längere Suchdauer kann auf der einen Seite die gesamtwirtschaftliche Effizienz verbessern, indem das Humankapital eines Arbeitnehmers in eine bessere Verwendung überführt wird. Auf der anderen Seite verfällt jedoch das Humankapital im Laufe der Arbeitslosigkeit und die Aufwendungen für die Arbeitslosenversicherung führen zu Verzerrungen (Schäfer 2003, S. 1).

⁹ Allerdings entstehen durch die Hartz-Reformen auch eine Reihe neuer Probleme in diesem Bereich, so durch die „Equal-Pay“-Vorschrift, gemäß derer Leiharbeitnehmer nach dem Tarif im Einsatzbetrieb entlohnt werden müssen, solange kein anderer Tarifvertrag für das Leiharbeitsunternehmen abgeschlossen wurde. Zudem können Substitutionsprozesse regulär Beschäftigte durch Leiharbeitnehmer ersetzen. Siehe hierzu Ochel (2003).

**Tabelle 1: Übersicht der wichtigsten Maßnahmen im
Rahmen der Hartz-Gesetze**

Maßnahme	Beschreibung
<i>Hartz I</i>	
Personal-Service-Agenturen (PSA)	Vermittlung Arbeitsloser über Leiharbeit
Änderungen bei Lohnersatzleistungen	Wegfall der Dynamisierung, Erweiterung bei Sperrzeiten, Umkehr der Beweislast
Änderungen bei Leiharbeit	Leiharbeiter erhalten denselben Lohn wie regulär Beschäftigte, wenn nicht anders lautender Tarifvertrag
Verbesserte Eingliederung älterer Arbeitnehmer	Stellt ein Arbeitgeber einen über 55jährigen ein, entfallen die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung
Änderung Teilzeit- und Befristungsgesetz	Sachgrundlose Befristung ab 52. Lebensjahr möglich
<i>Hartz II</i>	
Ich-AG	Förderung der Selbständigkeit Arbeitsloser
Mini-Jobs/Midi Jobs	Mini Jobs bis 400€ (25% Arbeitgeberpauschale) Midi Jobs bis 800€ (Gleitzone für Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung)
Sonderregeln für haushaltsnahe Beschäftigung	Wie Mini-Jobs, Arbeitgeberpauschale 12%, besondere steuerliche Absetzungsregeln
<i>Hartz III</i>	
Änderungen bei der Bundesanstalt für Arbeit	Verwaltungsreformen
Änderungen bei aktiver Arbeitsmarktpolitik	z.B. Änderungen bei ABM (Wegfall des Ziels der Verbesserung der Eingliederungsaussichten)
<i>Hartz IV</i>	
Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe	Arbeitslosengeld II (für Erwerbsfähige), Sozialgeld (für nicht Erwerbsfähige), Leistungshöhe orientiert sich an bisheriger Sozialhilfe
Verschärfung der Zumutbarkeit bei ALG II Empfängern	Praktisch jede Tätigkeit ist nun zumutbar, Falls AN eine Stelle ablehnt, wird Leistung gekürzt
Verbesserte Eingliederungsleistungen	Verbesserung des Betreuungsverhältnisses, Schaffung von Arbeitsgelegenheiten (1€ bis 2€ Stundenlohn) für ALG II-Empfänger
<i>Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt (gemeinsam mit Hartz III und IV beschlossen)</i>	Reduzierte Bezugsdauer von Arbeitslosengeld (12 Monate, 18 Monate ab 55 Jahren)

Quelle: BGBl (2002a), BGBl (2002b), BGBl (2003a), BGBl (2003b), BMWa (2003), BMWa (2004), SVR (2003).

Im Hartz IV Gesetz ist die Zusammenlegung der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe zum neuen Arbeitslosengeld II für Erwerbsfähige vorgesehen. Hinzu kommt die Verringerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf 12 Monate. Die Lohnersatzleistungen sinken nun also bereits meist nach 12 Monaten ab und münden im Arbeitslosengeld II, welches im Gegensatz zur bisherigen Arbeitslosenhilfe nicht mehr am letzten Nettoeinkommen festmacht, sondern sich an der Sozialhilfe orientiert. Somit sinken die Lohnersatzleistungen insbesondere für höherqualifizierte Arbeitnehmer mit hohem Einkommen gegenüber dem Status Quo erheblich ab und müssten gemäß Suchtheorie zu einer verkürzten Suchdauer führen. Für Arbeitnehmer, die bisher ein geringes Einkommen besaßen oder Sozialhilfeempfänger waren, dürfte sich der Reservationslohn jedoch kaum ändern. Eine Simulationsstudie von Christensen (2004) kommt zu dem Ergebnis, dass sich langfristig die Übergangsrate aus der Arbeitslosigkeit bei vormals hohem Einkommen um 9% erhöht, während bei vormals geringem Einkommen keine nennenswerten Effekte zu erwarten sind.

Da der Großteil der Arbeitslosen gering qualifiziert ist¹⁰ und daher meist niedrigere Einkommen hatte, sind die zu erwartenden Effekte durch verringerte Sucharbeitslosigkeit eher gering. Bei dieser Analyse wurde nicht beachtet, dass die verschärften Zumutbarkeitsregeln die Lohnersatzleistungen reduzieren, falls eine von der Arbeitsagentur angebotene Stelle abgelehnt wird. Dies hat für alle Arbeitsmarktgruppen sinkende Anspruchslöhne zur Folge.

Eine verbesserte Vermittlung und Verringerung der Sucharbeitslosigkeit alleine führt jedoch noch nicht zu wesentlich höherer Beschäftigung. Insbesondere im unteren und mittleren Lohnsegment werden die Löhne tarifvertraglich festgelegt. Zwar sind in Deutschland nur 29% der Beschäftigten Mitglied einer Gewerkschaft, da sich Unternehmen aber häufig auch bei der Entlohnung von Nicht-Gewerkschaftsmitgliedern an Tarifverträgen orientieren und zudem einige Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt wurden, liegt der Geltungsbereich von Tarifverträgen bei etwa 92% aller Beschäftigungsverhältnisse (Ochel 2001, S. 44). Der Geltungsbereich von Tarifverträgen ist also beträchtlich, insbesondere da

¹⁰

So sind 46% aller Arbeitslosen ohne Berufsabschluss und die Arbeitslosenquote unter den Erwerbspersonen ohne abgeschlossene Ausbildung beträgt 19,4% (Stand: 2000). Vgl. Reinberg und Hummel (2002).

die glaubhafte Drohung besteht, dass die Tarifvertragsparteien die Allgemeinverbindlichkeit des Tarifvertrages beantragen, falls eine Erosion der Tarifbindung festzustellen ist.¹¹

Eine direkte Einflussnahme auf die den Lohnbildungsprozess durch die Hartz-Reformen ist nicht vorgesehen. Jedoch sind indirekte Effekte durch die Zumutbarkeitsregeln und die Reform der Lohnersatzleistungen zu vermuten. Es existieren im Wesentlichen drei Theorieformen, die gewerkschaftliche Lohnbildung zum Gegenstand haben, diese sind das Monopolgewerkschaftsmodell, das Right-to-Manage-Modell und das Modell effizienter Verhandlungen (Goerke und Holler 1997, S. 160ff). Allen drei Modellen ist gemeinsam, dass der Gegenstand der gewerkschaftlichen Nutzenfunktion Lohnhöhe und Beschäftigungsvolumen sind. Falls ein Mitglied der Gewerkschaft nicht beschäftigt ist, erhält es die Lohnersatzleistung. Im Monopolgewerkschaftsmodell setzt nun die Gewerkschaft den optimalen Lohn, während die Unternehmen die Beschäftigungshöhe wählen, die mit steigendem Lohn sinkt. Im Right-to-Manage-Modell verhandeln Gewerkschaften und Unternehmen über die Lohnhöhe, die Menge an Arbeit wird weiterhin von den Arbeitgebern gewählt. Im Modell effizienter Verhandlungen schließlich werden Lohn und Beschäftigung simultan zwischen Gewerkschaft und Arbeitgebern festgelegt. In allen drei Modellen hat die Lohnersatzleistung einen Einfluss auf die Lohnhöhe und die Beschäftigung, da bei geringerer Arbeitslosenunterstützung der Nutzen der Erwerbslosen niedriger ist. Somit liegt das Nutzenoptimum der Gewerkschaft bei einem geringeren Lohn und damit bei einer höheren Beschäftigung. Durch die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes und der insgesamt niedrigeren Leistungen durch den Ersatz der Arbeitslosenhilfe durch das Arbeitslosengeld II dürften, vor dem Hintergrund dieser Theorien, zukünftige Lohnforderungen der Gewerkschaften niedriger ausfallen. Jedoch sind auch hier, ähnlich wie im Falle der Suchmodelle, für die in der Realität existierenden Lohngruppen unterschiedliche Effekte zu erwarten. Bei den höheren Lohngruppen sinkt die Lohnersatzleistung gegenüber dem Status Quo schnell und deutlich ab, wohingegen sich bei den unteren Lohngruppen nicht viel ändert. Somit ist der Lohndruck im besonders problematischen Segment des

¹¹ Nimmt man die Arbeitslosen hinzu, erhöht sich der Geltungsbereich der Tarifverträge sogar noch.

Arbeitsmarktes geringer. Zudem ist zu bedenken, dass den o.g. Theorien ein erwerbslos gewordenes Individuum Mitglied der Gewerkschaft bleibt, was nicht immer der Fall sein dürfte (und zudem Arbeitslose Mitglieder keine Beträge zahlen müssen und damit an Entscheidungsrelevanz verlieren). Damit ist der Effekt durch sinkende Lohnersatzleistungen als geringer einzustufen, als durch die Gewerkschaftsmodelle vorhergesagt.

Im Segment der höherqualifizierten Arbeitnehmer ist die Bedeutung von Tarifverträgen geringer als im Falle des unteren Segments des Arbeitsmarktes. Hier wird der Einfluss auf die Löhne eher durch Effizienzlohnmodelle oder Insider-Outsider Modelle erklärt. In Effizienzlohnmodellen wird letztlich durch die Zahlung eines Lohnes über dem markträumenden Lohn die Leistungsintensität des Arbeitnehmers (z.B. durch geringeres „Shirking“) erhöht (Franz 2003, S. 313ff). Der Anreiz ergibt sich dabei zum einen aus dem höheren Ansporn durch den besseren Lohn, aber auch durch die gravierenderen Auswirkungen, die durch Arbeitslosigkeit entstehen. So steigt durch den Effizienzlohn der Abstand zwischen dem Lohn bei Beschäftigung und der Lohnersatzleistung bei Arbeitslosigkeit. Eine verringerte Lohnersatzleistung hat damit c.p. den selben Effekt wie ein höherer Effizienzlohn, somit kann durch eine verringerte Lohnersatzleistung der Effizienzlohn verringert (und die Beschäftigung erhöht) werden, ohne die Produktivitätsanreize zu verändern. Bei geringerer Lohnersatzleistung ist eine geringere Arbeitslosigkeit zur „Disziplinierung“ der Beschäftigten notwendig, da die Opportunitätskosten der Entlassung gestiegen sind. Auch in Insider-Outsider-Modellen für Höherqualifizierte haben niedrigere Lohnersatzleistungen verringerte Löhne und damit eine höhere Beschäftigungsmenge zur Folge. Hier wird letztlich angenommen, dass die Insider (z.B. durch firmenspezifisches Humankapital) die Möglichkeit haben, höhere als markträumende Löhne zu verlangen, ohne dass sie ohne weiteres durch Outsider ersetzt werden können, wodurch wiederum Arbeitslosigkeit hervorgerufen wird. Die Lohnhöhe, die die Insider setzen können, hängt auch davon ab wie hoch der Lohn ist, zu dem die Outsider zu arbeiten bereit sind. Ist der Abstand zwischen Insider- und Outsiderlohn sehr hoch, lohnt es sich für den Arbeitgeber trotz Produktivitätsvorteilen durch Beschäftigung von Insidern Outsider einzustellen. Die Reservationslöhne der Outsider werden durch die Lohnersatzleistungen beeinflusst. Geringere Lohnersatzleistungen führen zu

geringeren Reservationslöhnen der Outsider und damit zu geringeren Lohnforderungen seitens der Insider. Die Zahl der Beschäftigten kann also steigen.

Die Hartz-Reformen bringen damit die Möglichkeit, die Arbeitslosigkeit im Bereich der höherqualifizierten Arbeitnehmer zu senken. Im Bereich der geringqualifizierten Arbeitnehmer, der das größte Problem am Arbeitsmarkt darstellt, ist jedoch nur mit einer geringeren Verbesserung der Lage zu rechnen. Neben den Anreizstrukturen auf die Tarifpartner, auf die wir im folgenden Abschnitt näher eingehen wollen, haben die Anreizstrukturen der Sozialsysteme weitere problematische Effekte auf den Arbeitsmarkt. Durch hohe Transferentzugsraten bei Arbeitsaufnahme lohnt es sich kaum, Arbeitsplätze mit geringer Produktivität und damit geringer Entlohnung anzunehmen, bei der der Arbeitnehmer auf zusätzliche staatliche Transfers angewiesen ist.¹² An dieser Situation ändern auch die Verbesserungen bei den sog. Mini- und Midi-Jobs nichts. Die Mini Jobs gelten nun bis 400€ (statt 325), der Arbeitnehmer zahlt keine Sozialversicherungsbeiträge (Arbeitgeber: 25% Pauschale). Zwischen 400,01 bis 800€ gelten nun die Regelungen für sog. Midi-Jobs. Die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung gleiten innerhalb dieses Bereiches von gut 4% auf den vollen Satz von derzeit 21% (der Arbeitgeber zahlt innerhalb des ganzen Bereichs 21%). Für den Großteil des Hauptadressatenkreises dieser Maßnahmen lohnt sich die Arbeitsaufnahme aufgrund eines Konstruktionsfehlers dennoch nicht: ist der Empfänger auf Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe (bzw. ALG II) angewiesen, führen die nach wie vor hohen Transferentzugsraten zu keinem nennenswerten Arbeitsanreiz (Berthold und Berchem 2003, S. 4ff). Zwar wird dieses Problem durch die Zumutbarkeitsregeln gemildert, jedoch wird sich kaum ein Arbeitnehmer freiwillig um eine solch gering bezahlte Tätigkeit bemühen. Auf der anderen Seite sollen für ALG II-Empfänger sog. Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden, die vom Tätigkeitsbereich den ABM/SAM Maßnahmen ähneln¹³ und die nicht auf das Arbeitslosengeld II angerechnet werden. Die Übergangsrate in reguläre Beschäftigung dürfte sich durch diese Maßnahmen kaum erhöhen, da die

¹² Im Gegensatz zur Regelung bei der bisherigen Sozialhilfe ist zumindest eine geringe Verbesserung festzustellen, die Transferentzugsrate bis zu einem Bruttolohn von 400€ beträgt nun 85% und steigt schließlich ab 1500€ auf 100%. Vgl. BMWA (2003).

¹³ Ähnlich wie für die ABM/SAM Maßnahmen müssen die Arbeitsgelegenheiten im öffentlichen Interesse liegen und müssen zusätzlich sein. Vgl. BGBl (2003b), §16(3).

Arbeitsgelegenheiten aufgrund der Hinzuverdienstregelungen attraktiver sind als gering bezahlte reguläre Tätigkeiten, und zum anderen die erhoffte „Aktivierung“ der Arbeitslosen durch die Auffrischung des Humankapitals eher unwahrscheinlich ist. Erfahrungen mit den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zeigen, dass die Übergangswahrscheinlichkeit der so Beschäftigten in reguläre Jobs durch diese Maßnahmen schlimmstenfalls sogar noch verschlechtert wird (Marco et al. 2003).¹⁴ Zusätzlich wird öffentliches Geld für nicht marktfähige Leistungen ausgegeben; diese Mittel fehlen dann an anderer Stelle (Eekhoff 2004).

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass das Reformpaket auf dem Arbeitsmarkt ein Schritt in die richtige Richtung ist. Die Arbeitslosen selbst erhalten bessere Anreize zur Suche und Annahme neuer Stellen. Für die Tarifpartner bestehen Anreize, die Lohnabschlüsse niedriger zu gestalten, weil der Reservationslohn sinken wird. Allerdings ist nicht zu erwarten, dass sich deren grundsätzliche Rationalität fundamental ändern wird. Es wird weiterhin wenig Anreize geben, Tarifverträge abzuschließen, die Außenseiterkonkurrenz durch Arbeitslose ermöglichen; das Insider-Outsider Problem ist noch nicht gelöst.¹⁵

IV. Grundsätzliche Reform – Ein weitergehender Vorschlag

Die Analyse des vorherigen Abschnittes hat gezeigt, dass die Hartz-Reformen zwar einen Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems leisten können, jedoch wird das Kernproblem der Lohnfindung in Deutschland durch diese Maßnahmen nur indirekt beeinflusst, ohne direkt am Prozess selbst anzusetzen. Die Tarifpartner erhalten nur geringe Anreize, ihre Strategien zu ändern.

In dem problematischsten Segment des Arbeitsmarktes, den Geringqualifizierten, sind tarifvertragliche Regelungen zur Entlohnung vorherrschend. Die Tarifverträge werden dabei von einem bilateralen Monopol ausgehandelt, den Arbeitgebern bzw. Arbeitgeberverbänden und den Gewerkschaften. Sie handeln die Löhne für

¹⁴ Auch die Politik hat dies mittlerweile erkannt, das Ziel der „Verbesserung der Eingliederungsaussichten“ durch ABM-Maßnahmen wurde gestrichen. Vgl. BMWA (2003).

¹⁵ Im Gegenteil, die vielfach als ungerecht empfundenen Einschnitte in private Vermögen der Arbeitslosen vertiefen die Kluft. Noch allerdings wird die Ursache des Problems weniger im Lohnfindungsprozess als in der generellen Ausrichtung der Wirtschaftspolitik gesehen.

den Großteil der abhängig Beschäftigten aus. Die Interessen der Arbeitslosen werden hierbei nur indirekt beachtet, weil auch arbeitslose Erwerbspersonen Mitglied der Gewerkschaften sind oder weil mit zu stark steigenden Löhnen die Zahl der Arbeitslosen steigt und damit die Anzahl der Gewerkschaftsmitglieder sinkt.

Der Lohnverhandlungsprozess produziert damit Externalitäten: Die Tarifparteien verhandeln Löhne, die für einen Großteil der abhängig Beschäftigten gelten, wobei aber nur knapp 30% Gewerkschaftsmitglieder sind. Die Kosten der Arbeitslosigkeit, die hierdurch erzeugt werden kann, trägt dagegen ein Großteil der Bevölkerung direkt durch Beiträge zur Arbeitslosenversicherung bzw. allgemeine Steuern für Arbeitslosenhilfe (in Zukunft Arbeitslosengeld II) oder Sozialhilfe und indirekt über höhere Beiträge zu den Sozialversicherungen (weniger Beitragszahler) und generell geringeren Wohlstand als möglich durch brach liegende Ressourcen.

Wir greifen zur Internalisierung dieser Externalitäten auf einen alten Vorschlag von Risch (1983) zurück, der ausführlich die Möglichkeit einer gewerkschaftlichen Arbeitslosenversicherung diskutiert. Eine solche Lösung wäre ökonomisch sinnvoll, weil derart dem Recht der Gewerkschaft, zentral an der Festlegung des Lohngefüges beteiligt zu werden, auch die Pflicht gegenübergestellt wird, die Folgen ihres Handelns selbst zu tragen.¹⁶

Die Grundidee Rischs sieht vor, den Finanzierungssaldo der Arbeitslosenversicherung als Instrument negativer Rückkopplung auf diejenigen wirken zu lassen, die durch überhöhte Lohnabschlüsse für vermehrte Arbeitslosigkeit sorgen. Rischs Vorschlag setzt dabei an der Einnahmeseite an, die Auszahlungsmodalitäten der Versicherung werden nicht geändert. Zunächst wird die Arbeitslosenquote festgelegt, die gesamtwirtschaftlich für vertretbar bzw. für unvermeidbar angesehen wird (z.B. Sucharbeitslosigkeit). Aus dieser Quote errechnet sich dann das Beitragsaufkommen für die Versicherten (bzw. Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil), um diese Arbeitslosigkeit zu tragen. Zahlungen für Arbeitslosigkeit, die über diese geduldete Quote hinausgehen,

¹⁶ Damit bliebe die Rolle der Gewerkschaften als Arbeitnehmervertretung (Kohaut und Schnabel 2003) unangetastet.

müssen von den Gewerkschaften geleistet werden. Somit wird die durch übermäßige Lohnsteigerungen erzeugte Arbeitslosigkeit direkt in das Zielsystem des gewerkschaftlichen Optimierungskalküls aufgenommen (Risch 1983, S. 133f). Durch diese Maßnahme finden zusätzliche Argumente Eingang in die Nutzenfunktion der Gewerkschaft. Zum einen ist dies die Zahlung für die über die „Basisarbeitslosigkeit“ hinausgehende Erwerbslosigkeit, d.h. der Ausgleich des Defizits der Arbeitslosenversicherung, die negativ in die Zielfunktion eingeht.¹⁷ Zum anderen hängt die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder von den Kosten und Nutzen der Mitgliedschaft ab, d.h. vom Lohn abzüglich des Gewerkschaftsbeitrages und der Beschäftigung, im Vergleich zum Gleichgewichtslohn. Insgesamt führt der Vorschlag von Risch dazu, dass die Höhe der Beschäftigung im gewerkschaftlichen Zielsystem eine höhere Bedeutung bekommt. Die Lohnforderungen gegenüber dem Status Quo sinken und die Beschäftigung steigt. Für die über die geduldete Arbeitslosigkeit hinausgehende Arbeitslosigkeit zahlen diejenigen, die sie verursachen (Risch 1983, S. 135ff).

Die festzulegende Zielarbeitslosigkeit des Vorschlages hängt wesentlich von der Sucharbeitslosigkeit ab. Um die Arbeitslosigkeit durch Strukturwandel zu reduzieren, gilt es, den Strukturwandel nicht zu behindern sondern dem Abbau der alten Sektoren keine Steine in den Weg zu legen und den Aufbau neuer Sektoren zu ermöglichen. An dieser Stelle setzt ein Vorschlag von Eekhoff und Milleker (2000) an, für mehr Beitragsäquivalenz in der Arbeitslosenversicherung zu sorgen, d.h. die Höhe des Beitrages des Arbeitnehmers bzw. des Arbeitgebers mehr vom Beschäftigungsrisiko des entsprechenden Wirtschaftssektors abhängig zu machen und die Sektoren in beispielsweise drei Risikoklassen einzuteilen. Diese Differenzierung wird den Strukturwandel letztlich beschleunigen, da die Nettolöhne in schrumpfenden Sektoren zumindest zunächst sinken werden, wodurch die Arbeitskräfte abwandern, bzw. die Produktionskosten steigen und damit die Produktion schneller zurückgefahren wird, während der Status Quo die Zukunftssektoren über Gebühr belastet während die schrumpfenden Sektoren begünstigt werden (Eekhoff und Milleker 2000, S. 46f).

¹⁷

Risch geht hier im Speziellen davon aus, dass dieser Defizitbeitrag nur insofern einen negativen Nutzen hat, als er auch an Nicht-Mitglieder gezahlt werden muss, von denen aber (nach geltendem Recht) kein Beitrag verlangt werden kann. Vgl. Risch (1983, S. 138).

Aus diesen beiden Vorschlägen leiten wir ein neues Arbeitsmarktregime ab, das die Unabhängigkeit der Tarifpartner und den Flächentarif als Kernstück beibehält, das aber zu den Rechten der Tarifpartner Pflichten hinzufügt. Um einzelwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Rationalität zusammenzubringen und um die Externalitäten zu vermeiden, soll diesem Vorschlag gemäß die Arbeitslosenversicherung in die Hände der Tarifparteien übergehen. Nur die Gewerkschaften damit zu betrauen, würde der gemeinsamen kollektiven Verantwortung beider Partner nicht gerecht werden und im übrigen den Eindruck vermitteln, die Gewerkschaften bestimmten die Lohnhöhe und seien allein für die Arbeitslosigkeit verantwortlich.¹⁸

Dieser Vorschlag beinhaltet die Trennung der Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit. Diese übernimmt bisher neben der Zahlung des Arbeitslosengeldes eine Vielzahl von Tätigkeiten wie z.B. die Vermittlung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen, Förderung der Eingliederung Behinderter und die Auszahlung des Kindergeldes (BA 2004). Diese Aufgaben werden mittels Steuern finanziert.

All diese Tätigkeiten verbleiben bei der BA, nur die im Zusammenhang mit der direkten Organisation des Arbeitslosengeldes beschäftigten Teile werden ausgegliedert. Die Tarifpartner gründen hierzu eine Arbeitslosenversicherung, an der sie jeweils zur Hälfte beteiligt sind. Für diese Versicherung gelten folgende Regularien:

- Die Lohnersatzleistung im Falle der Arbeitslosigkeit beträgt weiterhin 60% (bzw. 67 Prozent für Arbeitslose mit Kindern) des Nettolohns, der – um den Anteil der o.g. Aufgaben der BA, soweit sie bisher aus Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung finanziert wurden, reduzierte – Beitragssatz wird zunächst auf die Finanzierung der Arbeitslosengeldzahlungen für die derzeit Arbeitslosen beschränkt und darf von der Versicherung nicht überschritten werden. Vom vorgegebenen Beitragsatz darf allerdings nach unten abgewichen werden.
- Es besteht Kontrahierungszwang, d.h. die Versicherung der Tarifpartner ist verpflichtet, jeden Kunden – ob Gewerkschaftsmitglied oder nicht –

¹⁸ Darüber hinaus spricht die politische Durchsetzbarkeit für diesen Ansatz.

anzunehmen. Jeder abhängig Beschäftigte muss, wie bisher, gegen Arbeitslosigkeit versichert sein (Beitrittspflicht).

- Eventuelle Defizite sind nach einem vorher festzulegenden Schlüssel auf den DGB und die BDA aufzuteilen. Dabei ist sicherzustellen, dass Nicht-Mitglieder keiner Beteiligung an den Kosten ausgesetzt sind.
- Daneben sind andere Versicherungsunternehmen berechtigt, Versicherungen anzubieten, die im Versicherungsfall ebenfalls 60/67 Prozent des Nettolohns auszahlen müssen, aber nicht hinsichtlich der Prämie reguliert sind; d.h. eine Differenzierung der Prämie nach individuellem Risiko, nach Sektoren oder nach Berufsgruppen kann vorgenommen werden. Für diese Unternehmen besteht kein Kontrahierungszwang. Da die Regelungen der Arbeitslosenversicherung vorsehen, dass nur dann Versicherungsschutz besteht, wenn in einem Zeitraum von drei Jahren zwölf Monate gearbeitet wurde, sollte bei Versicherungswechsel die in dieser Zeit geleisteten Beiträge teilweise als „Ablösesumme“ der alten an die neue Versicherung geleistet werden.
- Da die Arbeitslosenquote derzeit sehr hoch ist, sollte der für die Versicherung der Tarifpartner geltende Beitragssatz (im Durchschnitt) schrittweise gesenkt werden, bis er auf einen Satz sinkt, der zur Finanzierung der Versicherung der geduldeten Arbeitslosigkeit nötig ist, möglichst nach einer vorher festgelegten Regel, so dass Verlässlichkeit besteht und eine Abkehr von der Regel kostspielig ist. Die Regel sollte konjunkturunabhängig ausgestaltet sein. Damit soll verhindert werden dass – ähnlich wie im Falle des EU-Stabilitätspaktes – immer neue Ausreden für eine Abkehr vom vorher festgelegten Plan herangezogen werden.
- Die geduldete Arbeitslosigkeit ist politisch festzulegen, was naturgemäß schwierig ist. Es ließe sich beispielsweise das Konzept der NAIRU heranziehen (Franz 2003, S. 370ff). Dabei ist sicherzustellen, dass die NAIRU ständig angepasst wird – z.B. an den technischen Fortschritt, exogene Schocks und zunehmenden Wettbewerb aus dem Ausland. Die o.g. Regel hat damit ebenfalls anpassungsfähig zu sein.

Im Folgenden werden die Wirkungen dieses Regimes auf die Anreizstrukturen der Tarifpartner beleuchtet. Grundsätzlich besteht die Gefahr, dass die Unternehmen Verbandsflucht betrieben, weil die Kosten für die Defizite letztlich von den Mitgliedsunternehmen zu tragen sind. Dies gilt um so mehr, wenn die Unternehmen das Gefühl haben, für aus ihrer Sicht den Gewerkschaften zuzuschreibende Lohnerhöhung doppelt – nämlich sowohl mit Kostendruck als auch mit steigenden Beiträgen – zahlen zu müssen. Die Gewerkschaften werden ebenfalls einen weiteren Mitgliederschwund befürchten müssen. In der kurzen Frist mag dies durchaus denkbar sein. Langfristig bewirkt die Übernahme des Versicherungsrisikos jedoch eine Veränderung der Zielfunktion beider Tarifparteien; die Steigerung der Beschäftigung wird als ein gemeinsames Ziel wahrgenommen und fließt in die Lohnverhandlungen ein. Darüber hinaus werden die Tarifpartner sich gezwungen sehen, zusätzliche Dienstleistungen anzubieten, um für die Unternehmen bzw. Arbeitnehmer attraktiv zu bleiben. Die explizite Berücksichtigung der Beschäftigungssituation wird durch die Absenkung der Prämie nach einer klar formulierten und sowohl zeitlich als auch inhaltlich realistisch ausgestalteten Regel noch erhöht. Gelingt es den Tarifpartnern nicht, innerhalb der vorgegebenen Zeitspanne die Arbeitslosigkeit nachhaltig zu senken, müssen steigende Verluste aus Verbandsmitteln getragen werden, was langfristig nicht aufrecht zu erhalten ist.

Die Tarifpartner können darüber hinaus auch von einem einheitlichen Beitragssatz abweichen und so das Beschäftigungsrisiko besser streuen. In den Sektoren mit hohem Risiko drohender Arbeitslosigkeit wird der Höchstsatz gelten, in anderen Sektoren kann ein Satz gewählt werden, der darunter liegt. Dadurch wird eine stärkere sektorale Lohndifferenzierung im Zeitablauf ermöglicht, zumindest hinsichtlich der Nettolöhne und in der langen Frist auch hinsichtlich der Bruttolöhne. Dies setzt wiederum Anreize auf der Arbeitsangebotsseite frei, den Arbeitsplatz im angestammten Sektor zugunsten eines anderen (langfristig besser bezahlten) Arbeitsplatzes in einem Sektor mit geringerem Beitragsatz aufzugeben.

Schließlich führt der Wettbewerb durch andere Versicherungsunternehmen dazu, dass der Druck auf die Tarifpartner zu beschäftigungsfreundlicher Tarifpolitik

weiter wächst. Wenn die Anpassung zu langsam vonstatten geht, werden die guten Risiken zu einem „freien“ Versicherer wechseln. Dies hat zur Folge, dass vor allem die schlechten Risiken in der durch die Tarifpartner getragenen Versicherung verbleiben. Um dies zu verhindern und Verluste zu erzeugen, sind die Tarifpartner zu einer recht schnellen Umkehr der Lohnpolitik gezwungen – auch Tariflohnsenkungen sind dann denkbar.¹⁹ Da Problem der adversen Selektion ist hier also gewollt, führt es doch zu einer entsprechenden Anpassung der Lohnpolitik nach Sektoren. Verbleiben nur die „schlechten Risiken“ in der Versicherung der Tarifpartner, sind diese zu einer Tarifpolitik gezwungen, die hierauf Rücksicht nimmt und das Beschäftigungsrisiko dieser Sektoren, durch Lohnabschläge und letztlich Strukturwandel, sinkt.

Insgesamt wird der Strukturwandel durch ein solches Arrangement deutlich vorangetrieben, d.h. die Tarifpolitik würde deutlich langfristiger ausgerichtet als bislang. Weder verändern sich die Löhne sämtlicher Sektoren im Geleitzug, noch ist eine quasi automatische sektorübergreifende Lohnsteigerung gemäß gesamtwirtschaftlichem Produktivitätswachstum dann noch zu erwarten. Vielmehr wird in der Lohnpolitik auf die sektoralen Belange sowie auf die herrschende Arbeitslosigkeit Rücksicht genommen.²⁰ Aus Sicht der Arbeitnehmer erhöhen sich die Anreize, den Arbeitsplatz frühzeitig zu wechseln und entsprechende Weiterbildung vorzunehmen. Auch diese Tendenz trägt zur besseren Bewältigung des weltwirtschaftlich bedingten Strukturwandels bei.

Durch das neue System werden Vorteile eines privatwirtschaftlichen Systems, wie Vertragsfreiheit, Wettbewerb der Versicherungsanbieter und die Möglichkeit risikoäquivalenter Beiträge (Schäfer 2003, S. 232) eingeführt, ohne Änderungen an den Leistungen vorzunehmen und vom bisherigen System einer Versicherungspflicht abzugehen. Zudem ist durch den Kontrahierungszwang der Versicherung der Tarifpartner sichergestellt, dass sich jeder Arbeitnehmer versichern kann.

¹⁹ Es ist nicht auszuschließen, dass derartige Entwicklung durch die Einführung eines Niedriglohnsektors begleitet werden muss. Dort wird mit Konzepten wie der negativen Einkommensteuer bzw. deutlich geringeren Transferentzugsraten zu arbeiten sein. Vgl. grundsätzlich Kronberger Kreis (1986). Insofern ist dieser Vorschlag auch mit der sog. Magdeburger Alternative kompatibel (Schöb und Weimann 2003).

²⁰ Vgl. zu Regeln der Lohnpolitik Donges und Freytag (2004, S. 290-296).

V. Schlussbemerkungen

Im Rahmen der Hartz-Gesetze wurden eine Vielzahl von Änderungen an den Systemen der sozialen Sicherung vorgenommen, die die persistent hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland reduzieren sollen. Hierbei wird in erster Linie auf eine Verbesserung der Vermittlung und der Anreize zur Arbeitsaufnahme gesetzt. Die durchgeführten Neuerungen gehen im Großen und Ganzen in die richtige Richtung, ohne auf Details wie z.B. die Anrechnung von Ersparnissen zur Altersvorsorge eingehen zu wollen. Jedoch werden die Probleme, die durch die Institutionen des Arbeitsmarktes erzeugt werden, nur indirekt beeinflusst. Zwar führen die v.a. für den Mittelstand reduzierten Lohnersatzleistung und die schärferen Zumutbarkeitsregelungen zu einer größeren Bereitschaft, einen angebotenen Arbeitsplatz anzunehmen und werden auch zu einem gewissen Lohndruck und damit einem mehr an Beschäftigung führen. Jedoch wird das Problem, dass die Tarifparteien das Recht haben, wesentliche Arbeitsstandards zu setzen ohne für die damit zusammenhängenden Folgen in die Pflicht genommen zu werden, nicht gelöst. Wir schlagen daher vor, die Arbeitslosenversicherung in die Hände der Tarifparteien zu übergeben und damit die durch sie verursachten Externalitäten zu internalisieren. Eine beschäftigungsfreundlichere Lohnpolitik und damit mehr Wachstum und geringere Arbeitslosigkeit wären das Ergebnis.

Literatur

- BA – Bundesagentur für Arbeit (2004): Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit, Homepage der Bundesagentur für Arbeit.
- Berger, Helge, Jakob de Haan und Sylvester C. W. Eijffinger (2001): Central bank independence: an update of theory and evidence, *Journal of economic surveys* - Oxford [u.a.]: Blackwell, 2001, 1, S.3-40.
- Berthold, Norbert und Sascha von Berchem (2003): Job-AQTIV, Hartz, Agenda 2010: Aufbruch zu neuen Ufern oder viel Lärm um Nichts? *Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für VWL, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik*, Nr. 66, 2003.
- BGBI – Bundesgesetzblatt (2002a): Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsplatz, Bgbl I Nr. 87 vom 30.12.2002, S. 4607-4620.
- BGBI – Bundesgesetzblatt (2002b): Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsplatz, Bgbl I Nr. 87 vom 30.12.2002, S. 4621-4636.

- BGBI – Bundesgesetzblatt (2003a): Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsplatz, Bgbl I Nr. 65 vom 27.12.2003, S. 2848-2915.
- BGBI – Bundesgesetzblatt (2003b): Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsplatz, Bgbl I Nr. 66 vom 29.12.2003, S. 2954-2999.
- BMWA (2003): Wesentliche Inhalte des Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Stand: 17.12.2003. Homepage des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit.
- Christensen, Björn (2004): Der Einfluss der Agenda 2010 auf die Arbeitslosigkeitsdauer, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik - Stuttgart : Lucius Lucius, 2004, 1, S.95-119.
- Donges, Juergen B. und Andreas Freytag (2004), Allgemeine Wirtschaftspolitik, 2. Auflage, Stuttgart : Lucius Lucius.
- Eekhoff, Johann (2004), Hartz IV mit ordnungspolitischem Kompaß, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. September 2004, S. 15.
- Eekhoff, Johann und David F. Milleker (2000): Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung neu bestimmen, Bad Homburg: Frankfurter Inst., Stiftung Marktwirtschaft und Politik.
- Franz, Wolfgang (2003): Arbeitsmarktökonomik, Berlin [u.a.]: Springer.
- Goerke, Laszlo und Manfred J. Holler (1997): Arbeitsmarktmodelle, Berlin [u.a.]: Springer.
- Hayek, Friedrich August v. (1960/1978), The Constitution of Liberty, Chicago: University of Chicago Press.
- Kohaut, Susanne und Claus Schnabel (2003): Tarifverträge - nein danke!?: Ausmaß und Einflussfaktoren der Tarifbindung west- und ostdeutscher Betriebe, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 2003, 3, S.312-331.
- Kronberger Kreis (1986), Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen, Frankfurt: Frankfurter Institut.
- Külp, Bernhard (1994): Verteilung – Theorie und Politik, Stuttgart [u.a.]: Gustav Fischer.
- Lesch, Hagen (2003): Die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen, Köln: Dt. Instituts-Verlag.
- Marco, Caliendo, Reinhard Hujer; Thomsen und Stephan L. Thomsen (2003): Evaluation der Netto-Effekte von ABM in Deutschland: ein Matching-Ansatz mit Berücksichtigung von regionalen und individuellen Unterschieden, IAB Werkstattbericht, Nr. 2003,2, 2003.
- Ochel, Wolfgang (2001): Geht der Einfluß der Gewerkschaften auf die Lohnbildung international zurück? Ifo-Schnelldienst - München: Ifo-Inst. für Wirtschaftsforschung, 2001, 5, S.44-46.
- Ochel, Wolfgang (2003): Hartz and more: zum Abbau der Arbeitslosigkeit durch Leiharbeit, Ifo-Schnelldienst - München: Ifo-Inst. für Wirtschaftsforschung, 2003, 1, S.21-32.
- Ochel, Wolfgang und Martin Werding (2002): Und wo kommen die Arbeitsplätze her?: kritische Anmerkungen zu den Vorschlägen der Hartz-Kommission, Ifo-Schnelldienst. - München: Ifo-Inst. für Wirtschaftsforschung, 2002, 15, S.10-18.
- o.V. (2004): Einzelhandel warnt vor Tarifiedikt durch Großkonzerne, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. September 2004; S. 17.
- Prinz, Aloys (2004): Reform der Arbeitsmarktpolitik: Alter Wein in neuen Schläuchen? Perspektiven der Wirtschaftspolitik - Oxford [u.a.]: Blackwell, 2004, 5(3), S.313-332.

- Reinberg, Alexander und Markus Hummel (2002): Qualifikation bestimmt Position auf dem Arbeitsmarkt, IAB Kurzbericht, 2002, 15, S.1-7.
- Risch, Bodo (1983): Alternativen der Einkommenspolitik, Tübingen: Mohr.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003): Staatsfinanzen konsolidieren - Steuersystem reformieren, Wiesbaden: Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, zitiert als SVR.
- Schöb, Ronnie und Joachim Weinmann (2003), Kombilohn: Die Magdeburger Alternative, Perspektiven der Wirtschaftspolitik - Oxford [u.a.]: Blackwell, 2003, 4(1), S.1-16.
- Schäfer, Holger (2003): Fehlanreize und Reformoptionen in der Arbeitslosenversicherung, Sozialer Fortschritt – Bonn: Gesellschaft für sozialen Fortschritt e.V., 2003, 9.
- Steck, Brigitte und Michael Kossens (2003): Einführung zur Hartz-Reform, München: Beck.
- Streeck, Wolfgang und Britta Rehder (2003): Der Flächentarifvertrag: Krise, Stabilität und Wandel, MPIfG Working Paper 03/6, Juli 2003
- Stumpfe, Werner (1998), Überlebt der Flächentarifvertrag die Globalisierung, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik - Stuttgart : Lucius Lucius, 1998, 3, S. 247-256.
- Tarifvertragsgesetz (TVG), Stand 25.11.2003.

Jenaer Schriften zur Wirtschaftswissenschaft

2004

- 1/2004 Uwe Cantner, Werner Güth, Andreas Nicklisch, Torsten Weiland: Competition in Innovation and Imitation - A Theoretical and Experimental Study.
- 2/2004 Uwe Cantner und Andreas Freytag: Eliten, Wettbewerb und langer Atem - Ein praktikabler Vorschlag zur Schaffung von Eliteuniversitäten.
- 3/2004 Johannes Ruhland und Kathrin Kirchner (Hrsg.): Räumliche Datenbanken - Überblick und praktischer Einsatz in der Betriebswirtschaft.
- 4/2004 Uwe Cantner und Holger Graf: The Network of Innovators in Jena: An Application of Social Network Analysis.
- 5/2004 Uwe Cantner and Jens J. Krüger: Empirical Tools for the Analysis of Technological Heterogeneity and Change - Some Basic Building Blocks of "Evolumetrics".
- 6/2004 Roland Helm: Export Market Entry Strategy and Success: Conceptual Framework and Empirical Examination. *Erscheint als: Market Commitment, Export Market Entry Strategy and Success: Conceptual Framework and Empirical Examination. International Journal of Globalisation and Small Business.*
- 7/2004 Roland Helm und Michaela Ludl: Kundenkarten als Kundenbindungsinstrument des Handels. *Erscheint als: Kundenbindung im Handel durch Kundenkarten – Determinanten, Wirkungen und Implikationen, Festschrift Prof. Dr. Greipl.*
- 8/2004 Uwe Cantner, Kristina Dreßler und Jens J. Krüger: Firm Survival in the German Automobile Industry.
- 9/2004 Marcus Lange und Martin Zimmermann: Patent-Chart - Das Monitoring von Patentportfolios auf der Basis von Zitatbeziehungen
- 10/2004 Jens J. Krüger: Capacity Utilization and Technology Shocks in the U.S. Manufacturing Sector.
- 11/2004 Andreas Freytag: EMU Enlargement: Which Concept of Convergence to Apply.
- 12/2004 Andreas Freytag and Simon Renaud: From Short-Term to Long-Term Orientation – Political Economy of the Policy Reform Process.
- 13/2004 Martin Kloyer, Roland Helm and Wolfgang Burr: Compensation Preferences of R&D-Suppliers – Some Empirical Results.
- 14/2004 Roland Helm und Michael Gehrert: Interaktion und Information in der Anbieter-Nachfrager-Beziehung: Voraussetzungen, Konsequenzen und Implikationen der zentralen und peripheren Informationsverarbeitung.
- 15/2004 Wolfgang Kürsten: Synergies, Shareholder Value and Exchange Ratios in "Value Creating" Mergers - Why Shareholders Should Doubt Management's Pre-Merger Promises.

- 16/2004 Jens J. Krüger: Using the Manufacturing Productivity Distribution to Evaluate Growth Theories.
- 17/2004 Andreas Freytag and Klaus Winkler: The Economics of Self-regulation in Telecommunications under Sunset Legislation.
- 18/2004 Markus Pasche, Sebastian von Engelhardt: Volkswirtschaftliche Aspekte der Open-Source-Softwareentwicklung.
- 19/2004 Robert Klein und Armin Scholl: Software zur Entscheidungsanalyse – Eine Marktübersicht.
- 20/2004 Roland Helm, Michael Steiner, Armin Scholl, Laura Manthey: A Comparative Empirical Study on Common Methods for Measuring Preferences.
- 21/2004 Wolfgang Kürsten: Unternehmensfinanzierung – Grundlagen, Entwicklungslinien und aktuelle Perspektiven.
- 22/2004 Markus Pasche: Voluntary Commitment to Environmental Protection: A Bounded Rationality Approach.
- 23/2004 Andreas Freytag und Simon Renaud: Langfristorientierung in der Arbeitsmarktpolitik.
- 24/2004 Reinhard Haupt, Karsten Jahn, Marcus Lange, Wolfgang Ziegler: Der Patentlebenszyklus: Methodische Lösungsansätze der externen Technologieanalyse.